

Lo Local / Municipal como unidad de gestión

Capítulo 9



Lo Local / Municipal¹³⁰ como unidad de gestión

“Descentralizar las responsabilidades de la reducción del riesgo de desastres. Muchas actividades de reducción de riesgos de desastres deben ser implementadas en los niveles provincial, municipal y local, ya que los riesgos que enfrentan las poblaciones son específicos a cada área geográfica particular. Del mismo modo, las responsabilidades administrativas para la gestión de los principales factores de riesgo, tales como la zonificación del uso de la tierra o la aprobación de construcciones son a menudo delegadas a tales niveles. Con el fin de reconocer y responder a estas características específicas a nivel local, es necesario descentralizar las responsabilidades y recursos para la reducción del riesgo de desastres a las autoridades subnacionales o locales, según corresponda. La descentralización también puede motivar el aumento de la participación local junto con la mejora de la eficiencia y distribución equitativa de los beneficios de los servicios locales.”

Words into Action: A Guide for Implementing the Hyogo Framework International Strategy for Disaster Reduction (2007)

En los capítulos anteriores hemos realizado un sobrevuelo, primero, sobre las principales características de las dinámicas de tipo natural y social que se entrecruzan en el territorio de América Latina y el Caribe, de cuya interacción surgen las particularidades que caracterizan a esta región del planeta, incluidos los factores generadores de riesgos y desastres, para pasar luego a una revisión de algunas de las principales herramientas con que contamos para planificar y ejecutar el desarrollo.

Sobrevolamos también sobre el llamado Marco de Acción de Hyogo, un conjunto de principios, prioridades y orientaciones para aumentar la capacidad de las comunidades y de las naciones para reducir los desastres y para recuperarse mejor de sus efectos cuando éstos ocurran, y conocimos los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, que resumen y consolidan los compromisos adoptados por las naciones del mundo para avanzar hacia la construcción de un planeta más equitativo y de un modelo de desarrollo más sostenible en todo sentido.

Por último, analizamos unos “principios guía” para la elaboración de planes locales de gestión del riesgo como componentes esenciales de los planes de desarrollo, y nos familiarizamos con los principales conceptos con que trabaja esta interdisciplina humana, cuya finalidad es el avance hacia la sostenibilidad, lo cual implica –como pre-requisito y consecuencia– reducir los riesgos y evitar los desastres.

A partir de ahora *atterrizamos* todos esos aprendizajes (y los muchos interrogantes que estos generan y para los cuales todavía no existen respuestas completas), en el ámbito territorial específico en donde se materializan los riesgos y ocurren los desastres, aún aquellos cuyas causas directas o indirectas pueden ser globales.

Nos referimos, por supuesto, a eso que se suele llamar “lo local” y que normalmente se concreta en la célula básica de la división política de la mayoría de los países: el municipio.

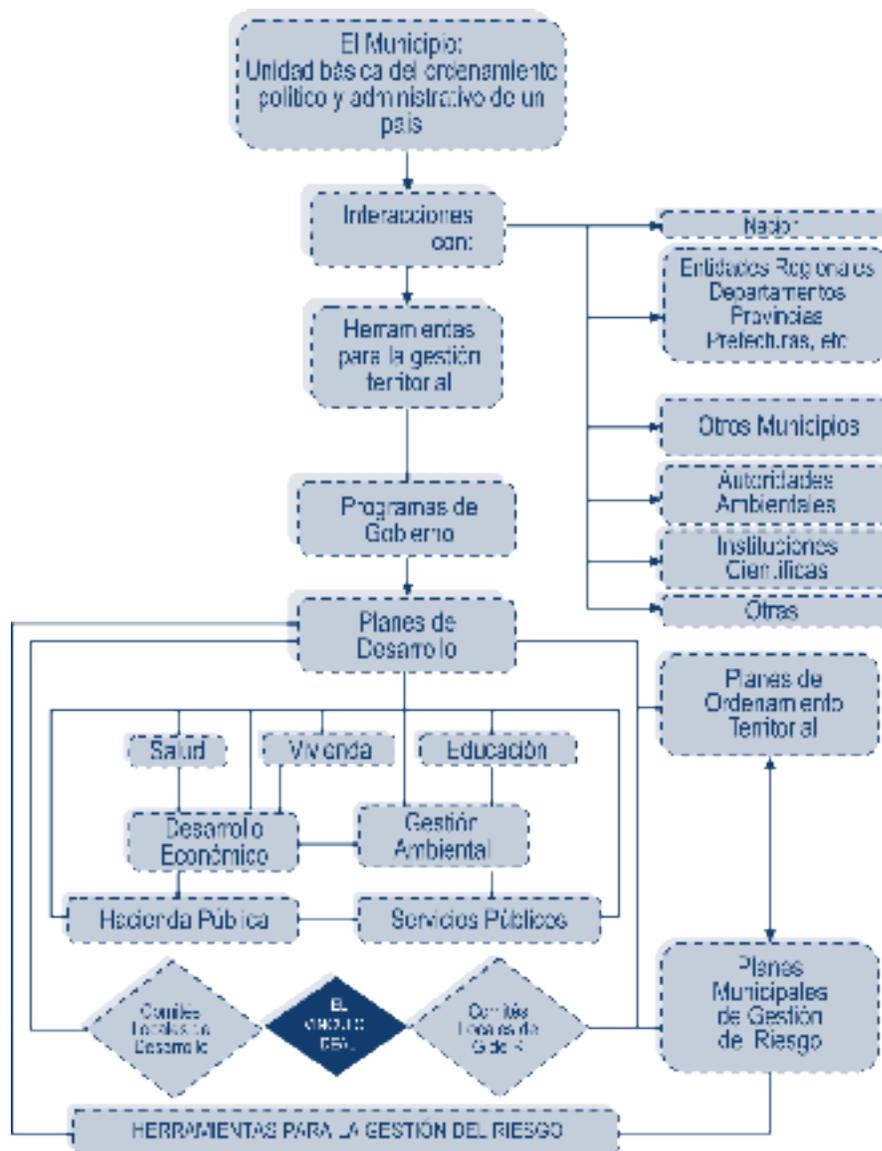
Vamos a abordar el tema del municipio como unidad de gestión territorial y por ende de la gestión del riesgo, con énfasis en los municipios pequeños y medianos (arbitraria y provisionalmente definidos como aquellos con menos de un millón de habitantes), sin desconocer que algunas de las herramientas que aquí se proponen están siendo utilizadas o pueden tener aplicación para la gestión del riesgo en grandes ciudades o áreas metropolitanas que superan esa cifra¹³¹.

De cualquier manera, las grandes ciudades y las áreas metropolitanas están compuestas por “comunidades”, “localidades” o divisiones territoriales internas equivalentes, que en alguna medida operan como unidades con una cierta autonomía funcional.

¹³⁰ Vamos a utilizar aquí el término Municipio por ser, muy seguramente, el más común en la región para referirse a la unidad básica de la división política-administrativa de un país y que, en consecuencia, constituye la más concreta identificación de “lo local”. En este caso es sinónimo de Municipalidad y de Parroquia/Parish (Jamaica). En lo que sí existe una gran diversidad de términos en la región, es en la denominación del siguiente nivel político-administrativo, que en algunos países se denomina Departamento, en otros Condado, en otros Prefectura, etc. Pero este nivel ya no es propiamente “local” sino que cubre una mayor extensión geográfica y funcional.

¹³¹ En el Capítulo 2 vimos que en América Latina y el Caribe existen 15 ciudades con más de un millón de habitantes, desde San José de Costa Rica (“Gran San José”) con un millón largo de habitantes, hasta Ciudad de México con cerca de 20.

Gráfico Nº 20



Proyecto Regional de Reducción de Riesgos en Capitales Andinas

En este proyecto, que se viene ejecutando desde el año 2006 con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y del Programa de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (DIPECHO), participan la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Gobierno Municipal de La Paz, la Municipalidad Metropolitana de Lima, la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, y la Alcaldía Metropolitana de Caracas y las alcaldías de Baruta, Chacao, El Hatillo, Libertador y Sucre.

El objetivo del proyecto es el fortalecimiento de las capacidades de las ciudades capitales y de sus comunidades vulnerables, a través de la compilación de iniciativas, identificación de lineamientos de política comunes e indicadores adecuados y manejables, así como el intercambio de experiencias en los niveles nacionales y regionales.

Uno de los productos del proyecto es el “Catálogo de Instrumentos en Gestión Municipal para la Reducción de Riesgos y Preparativos ante Emergencias”, un compendio de experiencias entre municipios de los países que conforman la región andina.

Este proceso complementa y refuerza los propósitos de la Red Andina de Ciudades RAC, constituida en Quito en el año 2003, y que en su Tercera Asamblea llevada a cabo La Paz en abril de 2007, definió como una prioridad concertar medidas para disminuir la vulnerabilidad de las ciudades de la región ante los fenómenos naturales y reducir el riesgo de desastres.

A pesar de las múltiples diferencias que existen entre unos países y otros, se puede afirmar que en América Latina y el Caribe los municipios constituyen las unidades básicas del ordenamiento político y administrativo de cada país y, en consecuencia, las unidades básicas de la gestión territorial, tanto en condiciones de “normalidad”, como cuando se presenta una situación excepcional (por ejemplo un desastre).

Cuando hablamos de gestión territorial lo hacemos a partir de la concepción de **territorio** que hemos trabajado en los capítulos anteriores, a saber, el resultado dinámico de la interacción entre ecosistemas y sociedad o, en otras palabras, entre la dinámica de la naturaleza y la dinámica de las comunidades.

Cuando hablamos de “lo local”, nos referimos en general a “lo municipal”, y viceversa. El municipio (con minúscula), entendido no solamente como entidad territorial, sino también el Municipio o la Municipalidad como institución y autoridad¹³², constituye la *bisagra* entre las comunidades urbanas (reunidas en *barrios*, *ensanches* o equivalentes) y rurales (reunidas en *corregimientos*, *veredas* o equivalentes), y los demás niveles territoriales en que se organiza el país: el regional (departamentos, prefecturas o equivalentes, con sus respectivas autoridades: gobernador, prefecto, presidente regional, etc), y el nacional (la Nación y sus autoridades: presidente, congreso, poder judicial, instituciones o entidades de carácter nacional, etc).

CUENCAS HIDROGRÁFICAS

Otro concepto, estrechamente ligado con la gestión ambiental, con la gestión del riesgo y con la búsqueda de un sentido concreto para “lo local”, es el de **cuenca hidrográfica** (llamada a veces “hoya hidrográfica” – En inglés: River Basin), la cual se define como la porción de un territorio cuyas aguas superficiales y subterráneas fluyen hacia un mismo cuerpo de agua, que puede ser un lago, un río o el mar.¹³³

Dependiendo del lente con que nos aproximemos al territorio, podemos hablar –de menor a mayor– de **microcuenca** (área mínima con un drenaje principal), **subcuenca** (conjunto de microcuencas que drenan a un solo cauce), **cuenca** (definida arriba) y región hidrográfica (conjunto de varias microcuencas, con un cauce principal lo suficientemente grande y largo para formar valles amplios, zonas de inundación y deltas).¹³⁴

Las “líneas de las altas cumbres” (que suelen coincidir con las partes más altas de las montañas) a partir de las cuales las aguas fluyen en un sentido hacia una cuenca o en sentido distinto hacia otra, se denominan **divisorias de aguas o líneas de divorcio de aguas** (*divortium aquarum*) y sirven de límites entre dos cuencas adyacentes.

Una entidad territorial como un municipio, puede tener su territorio distribuido en diferentes cuencas, al igual que al interior del mismo pueden existir distintas cuencas, subcuencas o microcuencas. Es decir, que normalmente las divisiones políticas no coinciden con *la lógica de la naturaleza*, que se expresa en la manera como corren y se distribuyen las aguas en el territorio.

Hoy existe unanimidad en el sentido de que la gestión ambiental (y por ende la gestión del riesgo, especialmente si enfrenta amenazas generadas por dinámicas hidrometeorológicas) debe tomar necesariamente como punto de referencia la cuenca, sin olvidar que esa *lógica natural* coexiste con otras, como la de las divisiones políticas o los intercambios económicos, que también deben ser tenidas en cuenta.

A continuación presentamos las conclusiones del Seminario-Taller Interamericano sobre el tema promovido por la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, las cuales, a pesar de datar de 1995, continúan siendo plenamente válidas en este momento:

Lineamientos de políticas de reducción de la vulnerabilidad a inundaciones en cuencas hidrográficas¹³⁵

Están localizadas en el Hemisferio algunas de las mayores cuencas hidrográficas del mundo, las cuales cuentan con una extensa red de drenaje natural y una gran variedad climática y biológica. En ellas se desarrollan diversas actividades socioeconómicas, para lo cual cuentan con una importante infraestructura de transporte, comunicaciones, navegación, embalses y energía.

En los últimos dieciocho años (1976-1994), las pérdidas causadas por desastres naturales en los países de América Latina y el Caribe fueron del orden de US\$ 43 mil millones de dólares, monto similar al valor de toda la cooperación técnica y financiera recibida en estos países en el mismo periodo.

¹³² Es decir: el Concejo Municipal y la Alcaldía, cada uno con sus dependencias adscritas.

¹³³ El Código Colombiano de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente la define como “el área donde las aguas superficiales o subterráneas vierten a una red hidrográfica natural, con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor, que a su vez puede desembocar en un río natural, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar”.

¹³⁴ Adriana Sterling y María Consuelo Santos, “Impacto Ambiental en Cuencas Hidrográficas – Metodología para la Realización de Estudios”. Convenio SENA – Ministerio de Medio Ambiente (Santa Fé de Bogotá, 1999)

¹³⁵ <http://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea26b/ch04.htm#ii.%20conclusiones%20y%20recomendaciones>

Considerando que existe una estrecha interrelación entre la reducción de la vulnerabilidad relativa a inundaciones, deslizamientos y otros eventos naturales, y la aplicación de los principios del manejo ambiental y de cuencas hidrográficas en el contexto del desarrollo sustentable, y que la cuenca hidrográfica es una unidad ideal y efectiva para la planificación y el ordenamiento ambiental del territorio, los participantes del Seminario-Taller recomiendan:

1. Conformar, para una gestión integrada, comités de cuencas con representación de las entidades comprometidas en la oferta, demanda y administración de los recursos naturales renovables y recursos hídricos, con carácter multisectorial.
2. Tener en cuenta, dentro de una programación interdisciplinaria, medidas estructurales y no estructurales para el desarrollo de acciones de prevención de desastres naturales.
3. Estimular y apoyar el desarrollo y ampliación de redes de información ambiental para el intercambio de datos, metodologías y procedimientos entre los países del área, en especial entre los países con cuencas compartidas.
4. Desarrollar programas nacionales y regionales de información y sensibilización de los diferentes grupos comprometidos: autoridades, profesionales, líderes sociales y sociedad civil, para una toma de decisiones mejor y más eficiente.
5. Al planificar y ejecutar actividades en las cuencas hidrográficas, dedicar una mayor atención a la operación, mantenimiento y monitoreo de las obras construidas por medio de la evaluación de dichas actividades y la divulgación de sus resultados.
6. Evaluar el nivel de vulnerabilidad a las inundaciones con el objeto de tomar decisiones al respecto, a un nivel aceptable, así como ejecutar las acciones de mitigación necesarias para alcanzar dicho nivel.
7. Considerar, entre las medidas no estructurales:
 - la zonificación ambiental y el ordenamiento del uso de suelo;
 - el perfeccionamiento de los sistemas de alerta;
 - la formación y capacitación de dirigentes de comunidades locales, apoyándolos para enfrentar adecuadamente, entre otros, los peligros de inundaciones;
 - diseños alternativos de construcción de infraestructura y vivienda para soportar determinadas amenazas naturales;
 - la reubicación de poblaciones y actividades situadas en áreas de riesgos de niveles inaceptables;
 - el uso del seguro contra inundaciones.

Los Alcaldes y Alcaldesas, representantes de su comunidad

Anteriormente, cuando en la mayoría de los países de la región los Alcaldes eran funcionarios de libre nombramiento y remoción de los gobernadores o sus equivalentes, los primeros eran los agentes y representantes de sus nominadores ante la comunidad. Hoy, cuando los Alcaldes se nombran por elección popular, son los representantes de la comunidad que los elige, ante los niveles de superior jerarquía territorial, es decir, los departamentos y la Nación. Esto quiere decir que los alcaldes deben responder al mandato de sus electores, antes que a las instrucciones jerárquicas provenientes de otros niveles del Estado (salvo que se trate de decisiones judiciales). Por supuesto, están siempre sujetos a la autoridad de la ley.

El hecho de ser representantes de sus comunidades no les quita a los alcaldes su carácter de Estado y de Gobierno, pero sí permite materializar y hacer tangible, en el territorio concreto de “lo local”, la concepción según la cual “el Estado es la sociedad en acción”. El Alcalde (que es simultáneamente *cabeza visible* del Estado y del Gobierno) está en contacto directo con las dinámicas sociales y naturales del territorio bajo

su responsabilidad, y diariamente debe –literalmente- *poner la cara* ante la comunidad que gobierna. Esto, que sucede sin lugar a dudas, en los municipios pequeños, no pasa en las grandes ciudades, donde son los alcaldes o alcaldesas “locales”, los que asumen la responsabilidad de ese contacto directo con la gente, sus problemas y sus aspiraciones.

Las autoridades municipales como gestoras del desarrollo sostenible

El municipio y sus autoridades son –o deben ser- los principales responsables y gestores del desarrollo en su respectivo territorio y, por ende, de su **sostenibilidad** o **seguridad territorial** (Capítulo 6).

Esa función y responsabilidad se ejerce a través del **plan de desarrollo municipal** o sus equivalentes en cada país, el cual debe consultar tanto las condiciones y dinámicas existentes en cada municipio, como enmarcarse dentro de los lineamientos y procesos que rigen el desarrollo en el departamento al cual pertenece el municipio (plan departamental de desarrollo) y, por supuesto, el desarrollo de la nación (plan nacional de desarrollo).

El ideal es que así como los planes municipales de desarrollo deben –o deberían– ser el resultado de procesos eminentemente participativos, que permitan concertar objetivos y caminos comunes entre los distintos actores y sectores presentes en el territorio, en consulta y consonancia con las dinámicas, las

posibilidades y las limitaciones de los ecosistemas, así mismo los planes departamentales y el nacional deben –o deberían– ser el resultado de procesos igualmente participativos, que permitieran construir esos planes de la base social hacia arriba y no al revés.

A manera de ejemplo, un resumen de las exposiciones y comentarios desarrollados en las jornadas de trabajo de la X Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal organizada por la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano FEMICA, cuyo tema fue “La Gestión Local de Riesgo: Un Reto para el Desarrollo de los Municipios de Centroamérica”¹³⁶:

1. Si bien es cierto que la organización y capacitación son importantes en la gestión local de riesgo, es necesario que los gobiernos municipales asuman esta temática como parte sustancial de su gestión.
2. Casi ningún alcalde municipal está preparado para enfrentar los grandes desafíos que traen consigo los desastres. En este sentido, es importante hacer simulaciones de desastres como un medio de aprendizaje sobre cómo asumir los retos que impone una tragedia.
3. Algunas experiencias han demostrado que la gestión integral del riesgo, que demanda una alta congruencia entre aspectos científico-tecnológicos y la voluntad y decisión político-administrativa del gobierno local, debe incluir los aspectos siguientes:
 - (a) identificación de los riesgos, a través de instrumentos como mapas, planes de ordenamiento territorial y la incorporación del concepto de riesgo en planes y programas de educación formal y de divulgación pública;
 - (b) reducción del riesgo, a través de códigos de construcción y urbanización, reglamentos de uso del suelo incorporando el riesgo, planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, obras de mitigación, tasa ambiental para captar recursos para obras de estabilidad, refuerzo de edificaciones esenciales vulnerables, etc.;
 - (c) manejo de desastres, para lo cual es importante disponer de un Plan Municipal de Emergencia y realizar frecuentemente ejercicios de simulación con todos los actores locales, preparar a los organismos operativos para la búsqueda y el rescate de personas y para la atención médica, realizar programas de reubicación de viviendas y de rehabilitación mediante el mejoramiento del entorno, etc.;
 - y, (d) transferencia del riesgo, para la protección financiera del municipio y ayudar a la población más pobre.
4. Existen métodos validados para identificar y analizar los riesgos como un paso fundamental para la planificación. Estos métodos generan información que constituye una herramienta valiosa para la toma de decisiones, lo cual demanda la existencia de gobiernos municipales fortalecidos. Algunos de estos métodos se sustentan en elementos de alta tecnología cuya aplicación en las municipalidades requiere de fuertes inversiones financieras, muchas veces fuera del alcance de éstas, pero también hay alternativas metodológicas más sencillas que hacen un mayor acopio del conocimiento de las propias comunidades.
5. Las experiencias indican que los servicios públicos son los más afectados por los desastres naturales. En este sentido, los sistemas de agua y saneamiento deben ser vistos como parte integral del riesgo, lo que plantea los siguientes desafíos: (a) el asentamiento de poblaciones en zonas de riesgo obliga a que la infraestructura de estos servicios se encuentren expuestos a desastres; y, (b) la dotación de servicios básicos en zonas seguras constituyen una herramienta de ordenamiento territorial.
6. La gestión de riesgo es una estrategia del desarrollo municipal, toda vez que esta se refiere a un proceso social cuyo fin último es la reducción y el control permanente del riesgo en la sociedad en concordancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial sostenibles. Por consiguiente, la gestión de riesgo requiere de la existencia de sistemas o estructuras organizacionales e institucionales y no puede prescindir de la participación ciudadana.
7. Las experiencias en estrategias de intervención de municipalidades para reducir y gestionar riesgos nos enseñan que estas estrategias demandan, entre otros, los retos siguientes: (a) la existencia de estructuras administrativas y funcionales adecuadas en las municipalidades; (b) la incorporación de la gestión de riesgo en los planes de desarrollo del municipio; (c) procesos sistemáticos de educación y, (d) el impulso a procesos de desarrollo institucional.
8. Quedó suficientemente ilustrado que la reducción de la vulnerabilidad no ha sido, comúnmente, parte de la agenda o de las prioridades de gestión de las autoridades políticas, a pesar que la gestión de riesgo no es sólo asunto de científicos ni de participación ciudadana, sino más bien un asunto de gestión política, es decir, de gobernabilidad.
9. La reducción de la vulnerabilidad debe ser un objetivo explícito de la planificación del desarrollo. Sin embargo, esto demanda: (a) reformulación de la política, (b) actualizar la legislación, (c) concepción de un sistema de información, (d) fortalecimiento de la capacitación, (e) impulso a la participación ciudadana y, (f) implantación de una estrategia financiera.
10. La gestión de riesgo debe ser una estrategia de Estado y, como tal, debe involucrar al menos 4 políticas públicas: (a) identificación del riesgo, (b) reducción del riesgo, (c) manejo del desastre, y (d) transferencia del riesgo (que tiene que ver con la protección financiera).

¹³⁶<http://www.femica.org/institucional/eventos/xred.php>

Los elementos relevantes de las presentaciones magistrales, exposición de experiencias exitosas y comentarios a las mismas permitieron al final de la Reunión formular las conclusiones siguientes:

1. La gestión de riesgo debe ser parte de una estrategia de Estado, pero debe tenerse presente que el riesgo se manifiesta en un territorio concreto y, por lo tanto, los gobiernos locales deben asumir el liderazgo en los procesos de gestión integral de riesgo, con visión política y vinculación programática, pero también promover la participación activa de todos los actores sociales con presencia en los municipios.
2. La gestión de riesgo está íntimamente relacionada y forma parte de la planificación del desarrollo municipal. Por lo tanto, se requiere contar con sistemas de información validados y dinámicos que, además de permitir la zonificación y el análisis de amenazas y riesgos, incorporen factores antropogénicos (pobreza, crecimiento poblacional, etc.).
3. La gestión integral de riesgo requiere de conocimientos científico-tecnológicos, organización y participación ciudadana, capacitación y educación; pero también demanda la existencia de un adecuado marco legal, el impulso de procesos de fortalecimiento institucional y la disponibilidad de recursos financieros.
4. La gestión de riesgo, como parte integral de procesos participativos de planificación del desarrollo municipal sostenible, requiere del esfuerzo conjunto municipalidad-ciudadanía. Sin embargo, el éxito de esta gestión se fundamenta en gran medida en la convicción, voluntad y decisión política de los gobiernos locales.

En la práctica eso no siempre es así, ni a nivel municipal, ni departamental, ni nacional. Sin embargo, es en el nivel municipal donde resulta más factible adelantar estos procesos participativos: directamente desde las alcaldías en los municipios “pequeños” urbanos y rurales¹³⁷, o a través de las “alcaldías locales” o sus equivalentes en las grandes ciudades.

Un reto grande que tienen los actores municipales en sus manos, es garantizar que *la voz de la naturaleza* sea escuchada y tenida en cuenta en los procesos de planificación y ejecución del desarrollo. Cuando la naturaleza no es oída por las buenas al momento de tomar las decisiones humanas, posteriormente pasa la cuenta por las malas. A esa cuenta de cobro la llamamos “desastres naturales”. Los planes municipales elaborados con visión prospectiva pueden evitar que las generaciones futuras tengan que pagar *cuentas pendientes* de las generaciones actuales. Esa es una de las varias expresiones de la *responsabilidad intergeneracional* que caracteriza al desarrollo sostenible.

La gestión del riesgo, herramienta para la sostenibilidad ambiental del plan municipal de desarrollo

Un análisis exhaustivo de lo que debe contener el plan municipal de desarrollo y del proceso para su elaboración participativa, escapa a los objetivos de este documento.

Lo que sí no escapa es la convicción de que la sostenibilidad ambiental del mismo (entendida como la posibilidad de que la dinámica del desarrollo avance en armonía con la dinámica de los ecosistemas, de manera que se reduzca el riesgo de desastre), depende en gran medida de que la dimensión “riesgo” y su gestión, queden incorporadas de manera expresa y transversal en los distintos capítulos del plan, y de que en el presupuesto correspondiente se le otorguen los recursos necesarios para llevarla a cabo.

Es decir, que el tema no se limite a un anexo sobre “atención de emergencias” por lo general “encargado” a algún organismo de socorro y sin vinculación estrecha con los procesos del

desarrollo¹³⁸, sino que esté presente en todos los aspectos y niveles del plan, incluyendo –claro- la preparación para el caso de que ocurran fenómenos capaces de alterar la “normalidad” del municipio. Esto es, preparación para reducir los impactos negativos del fenómeno y para reestablecer la dirección y el ritmo “normal” del desarrollo de manera oportuna y adecuada.

En otras palabras, un plan municipal de desarrollo debe contener la dimensión gestión del riesgo de dos maneras interrelacionadas:

- Una, como una dimensión o consideración implícita o explícita en la planificación de todos los procesos a través de los cuales pretende desarrollarse, y
- Dos, como un plan expresamente destinado a identificar y controlar los factores y condiciones de riesgo existentes en el territorio (gestión remedial o compensatoria), o que pueden surgir en el futuro como resultado de la ejecución del plan o de otros factores (gestión prospectiva). El plan de preparación para emergencias forma parte de este último.

¹³⁷ No vamos a entrar a definir aquí qué se entiende por un municipio rural y qué por uno urbano, pues esa clasificación varía de un país a otro y depende de los factores que se tomen en cuenta para llevarla a cabo. Sin embargo, queremos que quede claro que la participación ciudadana constituye un derecho y una posibilidad que se puede y debe ejercer, por igual en la ciudad o en el campo, de acuerdo con las características culturales e institucionales y demás particularidades y condiciones propias de cada realidad.

¹³⁸ Para nada se desconoce la importancia de que el plan de desarrollo contenga en su interior un “Plan de Emergencia” o plan de preparación para el manejo de emergencias y desastres, pero llamamos la atención sobre el hecho de que la gestión del riesgo constituye un campo de acción mucho más amplio que el mero “manejo” de emergencias y desastres. Es así como, en otra escala, la “seguridad” de una empresa no se limita a la existencia de un botiquín de primeros auxilios en el despacho del gerente, sino que constituye una manera de asumir todos los procesos administrativos, productivos y de comercialización, lo cual no excluye la necesidad de contar con uno o varios botiquines en sus instalaciones y con gente preparada para atender una emergencia.

Un plan de desarrollo que no parta del análisis de las dinámicas de los ecosistemas presentes en el territorio donde pretende ejecutarse (dinámicas actuales y potenciales, tales como el análisis de los efectos ambientales que puede conllevar el cambio climático), y que no se anticipe a los impactos que su ejecución puede ejercer sobre el ambiente, no solamente carecería de herramientas para llevar a cabo una efectiva gestión del riesgo, sino que se convertiría, en sí mismo, en un factor generador de nuevos riesgos y posibles desastres.

En América Latina y el Caribe existen –o han existido- algunos ejemplos afortunados y excepcionales de municipios que cuentan con un Comité Municipal de Desarrollo, del cual forman parte actores institucionales y de la sociedad civil, en el seno del cual se decide el rumbo del desarrollo municipal, pero que ante situaciones concretas de crisis pasa al “modo” Comité Local de Emergencias. Los actores son los mismos, el Alcalde o la Alcaldesa lo preside en ambos casos, y lo que varía es el nivel de protagonismo y de responsabilidad que en cada caso asumen unos u otros actores: los *del desarrollo* en condiciones de normalidad y los *organismos de socorro* en situaciones de emergencia o desastre.

Pese a lo anterior, el esquema que predomina es el de dos comités separados que, aunque la mayoría de las veces tienen algunos integrantes comunes, en la práctica no comparten ni enfoques, ni agendas, ni prioridades, ni formas de actuar. Esto es un reflejo de la separación que todavía existe entre procesos de desarrollo y procesos de gestión del riesgo (similar a la que existe entre los procesos de prevención de amenazas y mitigación de factores de vulnerabilidad con los de preparación y atención de emergencias y desastres), y que responde a que no se ha asumido plenamente que en el fondo “los desastres son problemas no resueltos del desarrollo”.

El plan de desarrollo y su interacción con otros procesos y dinámicas

Normalmente los límites políticos dentro de los cuales se extiende un municipio, no coinciden con los límites de las cuencas hidrográficas ni de los ecosistemas que de una u otra manera inciden en el territorio.

Los primeros, los límites políticos, son creaciones humanas, que reflejan determinados procesos e intereses históricos, políticos, económicos, culturales y sociales, mientras los segundos son –predominantemente- el resultado de la evolución natural del planeta en ese territorio determinado.¹³⁹

Un plan de desarrollo municipal sostenible, que tenga en cuenta la dimensión “riesgo” en todas sus partes, necesariamente tendrá que tomar en consideración una serie de condiciones y de dinámicas naturales y sociales presentes por fuera de sus límites formales (en otros municipios o departamentos, e incluso en otros países, cuando se trata de municipios en zonas fronterizas).

La gestión de los territorios, ecosistemas y/o cuencas compartidas se debe llevar a cabo de manera armónica y concertada entre los distintos actores institucionales y sociales que, más allá de unos límites políticos, comparten un mismo territorio. Esto resulta especialmente crítico cuando se trata de cuencas compartidas entre dos o más países, lo cual por lo general es escenario y motivo de múltiples conflictos.

En el nivel nacional, aquí donde adquieren especial importancia, desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, figuras administrativas como las asociaciones de municipios que comparten una cuenca o un ecosistema, y las instituciones constituidas para “administrar” los recursos y servicios ambientales en una determinada cuenca o en un determinado ecosistema o conjunto de ecosistemas (tales como las llamadas Corporaciones Autónomas Regionales en Colombia).

Estas últimas no suplantán ni desplazan a las autoridades municipales, pero administran un régimen legal que, al menos teóricamente, se rige por criterios científicos y técnicos y no por intereses de otro tipo, dentro del cual debe enmarcarse la actividad de cada municipio. Los Alcaldes de los municipios bajo la jurisdicción de cada corporación ambiental, poseen representantes en sus órganos de dirección.

Los planes de ordenamiento territorial, herramientas para la gestión de sostenibilidad / gestión del riesgo

Una de las herramientas con que cuentan los planes de desarrollo para *garantizar* su sostenibilidad son los planes de ordenamiento territorial o sus equivalentes¹⁴⁰, tema al cual le dedicamos el capítulo 11 de este documento.

Repitamos aquí simplemente algo que se dice en ese capítulo con respecto a que, en términos estrictos, más que hablar de “ordenamiento del territorio”, deberíamos hablar de “ordenamiento de las actividades humanas en el territorio”, pues como bien lo afirman algunas comunidades indígenas andinas y amazónicas, *el territorio ya está ordenado*, no así el desarrollo humano cuando pretende desconocer arbitrariamente las dinámicas naturales.

¹³⁹ Sin perder de vista que los procesos naturales y los humanos son inseparables.

¹⁴⁰ En el caso colombiano, “El plan de ordenamiento territorial es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán: a) POT Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes; b) PBOT Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes; c) EOT Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes (Artículo 9, Ley 388 de 1997).”



En gran medida la gestión del riesgo en sus aspectos preventivos, consiste en planificar y ejecutar las actividades que, sumadas, constituyen “desarrollo”, de manera tal que, ni generen amenazas contra los ecosistemas ni sus dinámicas, ni éstas últimas produzcan amenazas contra las comunidades y sus procesos (incluyendo los productivos).

Esto se logra, en gran medida, determinando previamente en qué lugar es posible realizar determinadas actividades y que porciones del territorio se pueden destinar para determinados usos (capacidad de carga - usos potenciales del suelo - vocación territorial), o *reordenando* las actividades humanas para que salgan de los lugares inadecuados y se reinstalen en donde sean *sostenibles*.

Las distintas pistas sobre cómo lograr este objetivo aparecen en el capítulo dedicado al ordenamiento territorial.

Los programas de gobierno, otra herramienta para el desarrollo sostenible

En algunos países de la región existe la obligación constitucional y/o legal, para candidatos y candidatas a gobernaciones y alcaldías, de inscribir sus planes de gobierno como requisito previo a la inscripción de su candidatura.

En esos planes de gobierno se consignan las propuestas del respectivo candidato o candidata y los compromisos que asume con su correspondiente departamento o municipio en caso de resultar elegido. El plan de gobierno se convierte, entonces, en un *contrato* entre la persona elegida y sus electores. El

incumplimiento de ese contrato implica, al menos teóricamente, que la comunidad queda facultada para *revocar el mandato*, es decir, para retirarle al gobernante que incumple la investidura que le ha sido otorgada.

Cuando un candidato o candidata resulta elegido, cuenta con un plazo dentro del cual debe convertir su programa de gobierno en el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial, ya sea departamental o municipal.

La mejor garantía de que ese plan de desarrollo contemple la dimensión gestión del riesgo, es que la misma esté presente desde el correspondiente programa de gobierno¹⁴¹, lo cual implica que el tema de los riesgos y su control debe formar parte del discurso electoral.

Lo anterior será posible cuando el tema logre alcanzar una posición predominante en las agendas políticas de los partidos y las comunidades, y cuando éste componente esencial del desarrollo sea reconocido como un derecho ciudadano, sin el cual resulta imposible el pleno ejercicio de los demás derechos humanos.

El abanico de responsabilidades de la Alcaldesa o el Alcalde

Como primera autoridad del municipio, corresponde al Alcalde (y en lo que le toca al Concejo Municipal) administrar los distintos bienes y servicios que el territorio le debe ofrecer a la comunidad para que ésta pueda ejercer integralmente el derecho a la vida con calidad y dignidad.

¹⁴¹ Ver Gustavo Wilches-Chaux, “Gobernar es Construir el Futuro – Una conversación sobre desarrollo y prospectiva con candidatos y candidatas a las alcaldías municipales”. Departamento Nacional de Planeación de Colombia DNP – Corporación Andina de Fomento CAF (Bogotá, 2003). El documento puede bajarse en http://www.femica.org/archivos/cartilla_dnpweb.pdf

A continuación, y a manera de ejemplo, vamos a mencionar algunas de las formas como la administración municipal debe incorporar la gestión del riesgo en los distintos campos bajo su responsabilidad:

- **Hacienda Pública:** Incorporación en el presupuesto municipal de los recursos necesarios para aplicar medidas de gestión del riesgo en los distintos planes y programas, y de recursos disponibles para atender emergencias y desastres y garantizar una rápida y adecuada recuperación. En los municipios en donde se han implantado los *presupuestos participativos*, la comunidad asume frente al tema una especial responsabilidad.
- **Salud:** Medidas de salud preventiva y saneamiento ambiental (nutrición, vacunación, convivencia ciudadana, aumento de la cobertura en salud, manejo adecuado de desechos, participación ciudadana en el manejo del tema, etc) y puesta en marcha de planes de contingencia que faculten al sector salud para actuar adecuadamente en situaciones de emergencia o desastre.
- **Vivienda:** Definición de áreas adecuadas para ser habitadas (plan de ordenamiento territorial y reglamentos de uso del suelo), reducción de vulnerabilidad mitigable en zonas ocupadas, reubicación de viviendas en zonas de riesgo no mitigable, expedición, aplicación y control de normas sobre construcción adecuada para resistir el impacto de diferentes amenazas, vinculación de la comunidad a los planes y comités de gestión del riesgo.
- **Educación:** Definición de áreas adecuadas para que existan en ellas establecimientos educativos, reducción de vulnerabilidad en infraestructura escolar y territorio circundante, reubicación de escuelas en zonas de riesgo no mitigable, aplicación de medidas de gestión del riesgo estructurales (aspecto físico: construcción adecuada y reforzamiento de inmuebles, selección adecuada y mantenimiento de mobiliario escolar, etc) y no estructurales (reglamentos, planes de gestión del riesgo,

organización de la comunidad escolar, revisión curricular, etc) que permitan contar con “escuelas seguras en territorios seguros”¹⁴². Vinculación activa de la comunidad educativa a los planes municipales de gestión del riesgo.

- **Desarrollo económico:** Planes concertados de ordenamiento territorial que definan las zonas en donde es posible adelantar empresas y procesos de desarrollo económico; estudios de impacto ambiental; promoción, puesta en marcha y control de planes empresariales de gestión del riesgo / gestión ambiental tendientes a reducir el impacto negativo de la actividad sobre el entorno natural y social, y a proteger los procesos productivos de eventuales amenazas de origen natural, socionatural o antrópico.
- **Gestión ambiental:** Planes municipales de gestión ambiental elaborados en concordancia con planes similares en los niveles regional y nacional. Participación activa de los distintos actores institucionales y sociales en la gestión ambiental. “Gobernabilidad” ambiental.
- **Servicios públicos:** Reconocimiento expreso de los vínculos entre capacidad institucional para prestar servicios públicos y capacidad de los ecosistemas para prestar servicios ambientales; responsabilidad de las empresas prestadoras de servicios públicos y de la comunidad en la conservación ambiental y el uso sostenible de los ecosistemas; planes de gestión del riesgo en las empresas prestadoras de servicios que incluyan planes de contingencia para garantizar la continuidad y normalización del servicio en situaciones de emergencia; reconocimiento expreso del agua y del aire como bienes públicos.

El impacto local de los desastres

Hoy es bien sabido que en el mundo –y América Latina y el Caribe no son una excepción- los desastres considerados “pequeños” (aquellos de carácter “local” que no producen muertos, o por lo menos no los suficientes como para atraer la atención nacional e internacional), sumados generan más pérdidas económicas y de oportunidades que los “grandes” desastres.

¹⁴² “Escuela segura en territorio seguro” es un lema de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres EIRD y de su programa “La reducción de desastres empieza en la escuela”.

La gran mayoría de los desastres que afectan de manera grave a las comunidades del llamado Tercer Mundo, no producen el número de muertos, afectados o pérdidas económicas necesarias para merecer la atención sostenida de los medios de comunicación y, en consecuencia, de la opinión pública ni, incluso, de muchos organismos que se dedican al tema. Para citar un ejemplo, en EM-DAT¹⁴³, la base de datos del Centro de Investigaciones sobre Epidemiología de los Desastres de la Universidad de Lovaina, sólo aparecen registrados 156 desastres en Colombia durante todo el siglo XX, mientras que a través de Desinventar, herramienta de registro semántico, temporal y espacial de desastres desarrollada por LA RED, hemos identificado, entre 1914 y 2002, 22.114 expresiones locales de daños y pérdidas que cumplen los requisitos necesarios para ser catalogadas como desastres de acuerdo con los criterios de EM-DAT (17.931 entre el 1 de enero de 1971 y el 31 de diciembre de 2000). Desinventar registra eventos de cualquier tamaño donde hay expresión de daños y pérdidas asociado con amenazas naturales, socio-naturales y tecnológicas, incluyendo los grandes eventos de EM-DAT los cuales se incorporan en la base a través de, a veces, múltiples registros a nivel local. Estas situaciones generan un impacto que se equipara al de los grandes desastres, con el agravante de que la mayoría de ellas no dan lugar a las dinámicas económicas y sociales que suelen desencadenarse con posterioridad a eventos mayores y que, de alguna manera, al menos desde el punto de vista teórico, permiten convertirlas en oportunidades para avanzar en el desarrollo. Los pequeños y medianos desastres son atendidos por la población misma y por las autoridades locales con pocos recursos y opciones para superar las crisis que se presentan.

Fragmento del Manifiesto para Propiciar la Gestión Integral del Riesgo y su Efectividad en el Siglo XXI – LA RED (Conferencia Interamericana sobre Reducción del Riesgo de los Desastres celebrada del 17 al 19 de noviembre de 2004 en Manizales, Colombia)

Con el agravante de que mientras los segundos atraen ayudas de distintas procedencias y recursos materiales y de cooperación, los segundos, por lo general, deben ser atendidos por las autoridades y las comunidades locales, con los mismos recursos que tenían destinados para el funcionamiento y la inversión del municipio en condiciones normales. Lo cual genera una pérdida doble: por una parte por todo lo que se destruye (bienes, infraestructura, medios de vida, condiciones ambientales, pérdida de tiempo, interrupción de la normalidad... todo esto suponiendo que no haya muertos y heridos), y por otra debido a los recursos que se dejan de invertir y al consecuente atraso de los planes y programas tendientes a desarrollar el municipio y a mejorar las condiciones de vida de la comunidad

En el mejor de los casos los municipios reciben ayuda económica y logística de los niveles nacional y regional para superar la emergencia y aliviar el sufrimiento de las comunidades afectadas, pero rara vez estos desastres “pequeños” constituyen “oportunidades para el desarrollo”, como sí sucede a veces con los “grandes”, en los cuales algunos de los afectados derivan oportunidades legítimas de mejorar su situación con respecto a lo que ocurría con anterioridad al desastre.

Esto para resaltar la importancia estratégica que tiene la gestión del riesgo como “protectora” de la inversión pública y de los procesos de desarrollo en el nivel municipal, pues los desastres muchas veces destruyen bienes y procesos que nunca se pueden reestablecer o reponer.

Alcances de la gestión del riesgo desde el nivel municipal

Es bien sabido que si bien las expresiones de la mayoría de los desastres son “locales”, es decir, afectan un territorio determinado, con una extensión relativamente confinada, muchas veces los procesos que los desatan tienen lugar en

un ámbito geográfico más difuso, cuyos límites sobrepasan en mucho el nivel municipal.

Quizás el ejemplo más claro lo constituyen los desastres *disparados* directa o indirectamente por el fenómeno de El Niño, por el cambio climático¹⁴⁴ o por otros fenómenos de origen hidrometeorológico. Los deslizamientos, las inundaciones, las sequías y todos los daños que estos procesos generan, ocurren dentro de municipios determinados, que por su extensión, cantidad o carácter estratégico, pueden obligar a la declaratoria de una emergencia nacional. Como también pueden afectar a varios países, como ocurrió en 1998 en Centroamérica con el huracán Mitch, o con la región afectada en el 2004 por el tsunami del océano Índico.

Cuando las causas que desatan un desastre son locales, por ejemplo la construcción inadecuada de una carretera que desestabiliza una montaña o la urbanización de una ladera empinada o de la ronda o zona de expansión de un río, las autoridades municipales están en capacidad de controlar esas causas, posiblemente no de manera aislada, pero sí en conjunto con las autoridades del nivel regional o nacional.

Cuando las causas son de carácter global, el nivel municipal (las instituciones y la sociedad civil) pueden aliarse con otros actores, también en el nivel global para ejercer presión política y social que obligue a los responsables a intervenir sobre esas causas. Pero en este caso, la acción directa y eficaz que puede emprender el nivel municipal tiene que ver con la reducción de la vulnerabilidad. O, en otras palabras, con el afianzamiento de la **seguridad territorial**, que le permita al municipio, a sus ecosistemas y a su comunidad, no solamente enfrentar sin traumatismos los efectos de esas causas globales, sino también los factores de riesgo que se generan en el nivel nacional, regional y local.

¹⁴³ EM-DAT: Emergency and Disaster Data Base. Esta base de datos exige que un evento se asocie con 10 o más muertos, 100 afectados, una declaración nacional de desastre o una llamada internacional de asistencia para poder calificarlo como “desastre” y así registrarlo en la base de datos.

¹⁴⁴ Ver el Capítulo 5 sobre cambio climático

Guía para la elaboración de planes municipales de gestión del riesgo

El capítulo 8 de este mismo documento contiene principios guía que sirven de orientación a las personas interesadas en elaborar dichos planes, los cuales deben complementarse con agendas estratégicas en las cuales se definen las actividades que debe llevar a cabo cada actor y sector institucional y social con el fin de cumplir las responsabilidades que le competen dentro del plan o, mejor aún, dentro de la construcción del desarrollo sostenible y la seguridad territorial.

Quiénes son los responsables de la elaboración y puesta en marcha del plan

A nivel del municipio el principal responsable es, por supuesto, el Alcalde o la Alcaldesa, y si esta primera autoridad no asume esa responsabilidad, es deber de otras autoridades, como el Concejo Municipal, o la Personería y la Contraloría Municipales, o la Defensoría del Pueblo, conminar al Alcalde para que en el menor tiempo posible ponga en marcha el proceso tendiente a que el municipio y la comunidad cuenten con ese plan.

Los Concejos Municipales tienen oportunidades privilegiadas para exigir con eficacia el cumplimiento de esa responsabilidad, por ejemplo en los procesos de discusión y aprobación del plan de desarrollo, del plan de ordenamiento territorial o del presupuesto municipal. En todos esos documentos debe contemplarse la gestión del riesgo, no solamente a nivel nominativo o formal, sino a través de decisiones y acciones concretas, y de la asignación de los recursos necesarios para llevarla a cabo.

Y si ninguna de esas autoridades toma la iniciativa, le corresponde a la comunidad a través de distintos mecanismos lícitos de presión. Para ello unos aliados muy importantes son las instituciones académicas, las organizaciones no gubernamentales y de base, las instituciones científicas y los medios de comunicación.

Es indispensable que toda sociedad reconozca que la gestión del riesgo es un derecho que debe exigir.

A pesar de que el Alcalde o la Alcaldesa son los principales responsables de que el municipio cuente con un plan actualizado de gestión del riesgo, en su elaboración deben intervenir el mayor número posible de actores y sectores sociales y el plan debe surgir como resultado de un proceso amplio y participativo de concertación, a partir del cual cada intergrante de la sociedad sepa qué responsabilidad debe asumir.

Hay que tener en cuenta que algunas cosas se pueden concertar o negociar con el objetivo de conciliar intereses humanos, pero que la dinámica de la naturaleza no se puede negociar. De allí la importancia de contar con una agenda de investigación

científica articulada con los objetivos del desarrollo y con un diálogo permanente entre los ejecutores de esa agenda y los *sabedores tradicionales* que detentan e incrementan de manera permanente el conocimiento popular.

Por eso es necesario contar con la permanente y decidida participación de la comunidad científica, tanto en el proceso de elaboración del plan, como en la ejecución del mismo.

Algunas herramientas, como los sistemas de “alerta temprana” no pueden operar eficazmente sin los diálogos de saberes entre los científicos y los *sabedores populares*, ni serán útiles si no existen procedimientos y *pactos* adecuados que permitan convertir la información científica en medidas de gobierno y en decisiones comunitarias.

Un requisito para la eficacia de las alertas tempranas y en general de la gestión del riesgo, es la **governabilidad**, que para efectos de este texto se entiende como la **sostenibilidad en el ámbito jurídico-institucional** (al igual que la ecoeficiencia es la sostenibilidad en el ámbito ecológico, la rentabilidad en el económico y –posiblemente– la solidaridad en el social).

Entre otros factores, la gobernabilidad implica liderazgo, legitimidad y representatividad por parte del gobernante y de las instituciones que encarna, reconocimiento público de esa legitimidad, acatamiento de las decisiones del gobernante por parte de la comunidad, eficiencia y eficacia en el ejercicio de la gestión pública, etc.

Algunas fuentes de información sobre planes de desarrollo y gestión local del riesgo a nivel municipal en la región:

Sistema de Información Municipal para la Prevención de Desastres en América Latina y el Caribe:

“Un esfuerzo del Centro Regional de Información sobre Desastres (CRID) con financiamiento del Programa de Pobreza Urbana y Medio Ambiente del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (UPE/IDRC), y con el apoyo técnico de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (ONU/EIRD) dentro del marco del Proyecto Piloto “Fortalecimiento del Sistema de Información Municipal para la Prevención de Desastres en América Latina y el Caribe”, el cual se inició en abril del 2006.”

“El proyecto tiene como finalidad facilitar y poner a disposición un conjunto de herramientas y conocimientos técnicos de forma sistematizada que podrán ser implementados y adaptados por las autoridades y técnicos municipales y locales sin costo.”
<http://www.crid.or.cr/crid/idrc/municipalidades.htm>

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo – IDRC / CRDI – Oficina Regional para América Latina y el Caribe
<http://www.idrc.ca/lacro/>

Los objetivos del Centro son iniciar, estimular, apoyar y realizar investigación sobre los problemas de las regiones en desarrollo del mundo y los medios de aplicación y adaptación de conocimientos técnicos, científicos y de otro orden para el avance económico y social de esas regiones.

A medida que el Centro lleva adelante esos objetivos, se propone:

- Confeccionar una lista de los investigadores en ciencias naturales y sociales, así como en tecnologías, en Canadá y en otros países;
- Ayudar a las regiones en desarrollo a construir sus recursos de investigación, sus capacidades innovadoras y las instituciones requeridas para resolver esos problemas;
- Estimular en términos generales la coordinación de la investigación internacional para el desarrollo; y
- Promover la cooperación en la investigación de los problemas del desarrollo entre las regiones desarrolladas y en desarrollo para beneficio mutuo.

El Centro procura optimizar la creación, la adaptación y la apropiación del conocimiento que las personas de los países en desarrollo consideran de mayor relevancia para su propia prosperidad, seguridad y equidad.

El IDRC ha escogido como prioritarias para los próximos cinco años, las siguientes áreas de desarrollo: política social

y económica; manejo del medio ambiente y los recursos naturales; tecnologías de la información y la comunicación para el desarrollo; innovación, políticas y ciencia, y otras actividades de investigación.

FEMICA - Federación de Municipios del Istmo Centroamericano:

Particularmente en la “Mochila del Alcalde” (<http://www.femica.org/mochila/>) están a disposición documentos sobre gestión municipal (incluyendo administración de agua, desechos sólidos, etc), medio ambiente y desarrollo urbano (<http://www.femica.org/areas/modambiental/>) y otros.

En esa página se encuentra también el texto “Gobernar es Construir el Futuro” sobre elaboración de programas de gobierno con visión prospectiva, en el cual se trata, entre otros, el tema de la incorporación de la gestión del riesgo en dichos planes. http://www.femica.org/archivos/cartilla_dnpweb.pdf

Algunos documentos sobre el tema:

- Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador. Guía de LA RED para la gestión local del Riesgo. Autor: Gustavo Wilches-Chaux (LA RED, 1998) <http://www.desenredando.org/public/libros/1998/gglr/index.html>
- Gestión Integral de Riesgos – Acciones para la construcción de una política de Estado. Autora: Virginia Jimenez D. (República Bolivariana de Venezuela – Ministerio de Ciencia y Tecnología, 2005)
- Gestión Local del Riesgo y Preparativos de Desastre en la Región Andina. Sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas (PNUN-BCPR / DIPECHO / LA RED, 2005)



- Incorporación de la Prevención y la Reducción de Riesgos en los Procesos de Ordenamiento Territorial. Guía Metodológica 1 – Serie Ambiente y Ordenamiento Territorial. Autores: Carlos Alvarado y otros. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia, 2005)
- La gestión local del riesgo : Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica. Autor: Allan Lavell. Programa Regional para la Gestión del Riesgo en América Central. (CEPREDENAC – PNUD, 2003) <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc15783/doc15783.htm>
- La reducción de riesgos de desastres – Un desafío para el desarrollo. (PNUD – BCPR, 2004) http://www.undp.org/bcpr/disred/documents/publications/rdr/execsummary_esp.pdf versión en inglés: http://www.pnud.org.ni/files/doc/RDR_EN_2004.pdf
- Living with Risk – A global Review of Disaster Reduction Initiatives (ISDR, 2004) http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/bd-lwr-2004-eng.htm
- Manual de gestión del riesgo en los gobiernos locales. Autores: Julio Díaz Palacios, Orlando Chuquisengo y Pedro Ferradas. Lima: Soluciones Prácticas (ITDG, 2005) <http://www.itdg.org.pe/temas.php?idcate=10&id=37>
- Propuesta metodológica para la gestión local de riesgos de desastre – Una experiencia práctica. Autores: Orlando Chuquisengo y Luis Gamarra (Lima: ITDG, 2001)
- Viviendo en Riesgo – Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina. Allan Lavell, compilador (LA RED, FLACSO, CEPREDENAC, 1997) http://www.desenredando.org/public/libros/1994/ver/ver_final_nov-20-2002.pdf



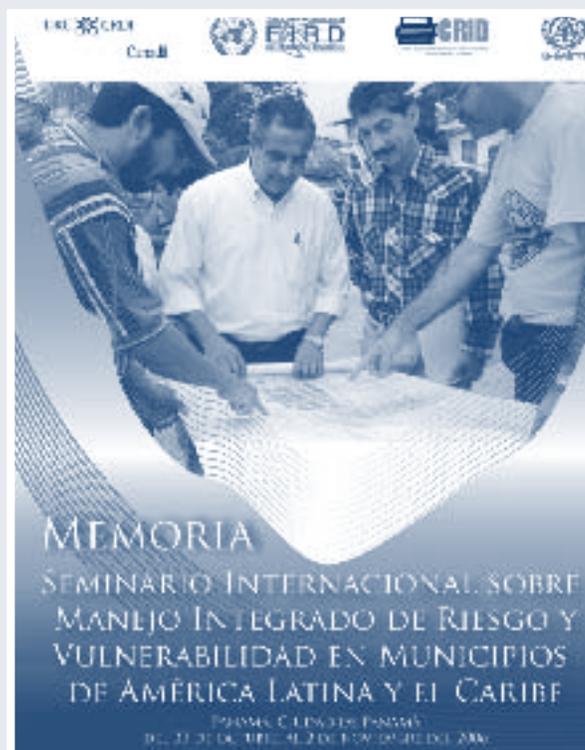
Seminario Internacional sobre Manejo Integrado de Riesgo y Vulnerabilidad en Municipios de América Latina y el Caribe¹⁴⁵

Panamá Octubre 30 a Noviembre 2 de 2006

La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas, (ONU-EIRD), el Centro Regional de Información sobre Desastres (CRID) y UN-Hábitat con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, convocaron a este evento, cuyo propósito se definió como “Promover la gerencia del riesgo integrada en el nivel municipal, con metodologías apropiadas y realistas de acuerdo con necesidades y recursos locales, en línea con varias de las prioridades y las acciones propuestas en el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015.”

El Objetivo general del mismo fue “Contribuir al manejo integrado de reducción del riesgo de desastres a nivel municipal en la región de América Latina y el Caribe”, con los **Objetivos específicos**:

- Fortalecer el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas sobre manejo integrado de reducción del riesgo y desastres en la región de América Latina y el Caribe, entre los técnicos municipales y la academia.
- Promover nuevas alianzas y redes consultivas entre expertos en desastres, investigadores, gestores municipales y planificadores de todos los sectores de la región para usar las capacidades disponibles cuando las municipalidades desarrollen planes de desarrollo locales de manejo integrado de reducción de riesgos.
- Definir lineamientos y coordinar esfuerzos para fortalecer iniciativas de políticas locales y nacionales eficientes, que prioricen el manejo integrado en la prevención y reducción de desastres a nivel municipal en América Latina y el Caribe.
- Difundir, a nivel internacional, los principales resultados del seminario, principalmente entre los actores municipales y los agentes locales regionales.



Sistema Integrado de Gestión Ambiental Municipal para la prevención y mitigación de riesgos ambientales – SIGA

Es una herramienta metodológica integral que permite identificar las áreas de riesgo ambiental a escala Municipal, con la finalidad de generar planes y estrategias de prevención y mitigación de los impactos provocados por amenazas de origen natural y/o antrópico.

Es uno de los resultados del Proyecto de Manejo de Servicios Ambientales para Poblaciones Vulnerables en Ciudades América Latina, que adelantan en Banco Interamericano de Desarrollo BID¹⁴⁶, la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano FEMICA¹⁴⁷ y el Secretariado de Manejo del Medio Ambiente para América Latina y el Caribe SEMA¹⁴⁸.

El **SIGA** está pensado para adaptarse a las diferentes realidades municipales, adecuándose al nivel de información existente, así como a los recursos tecnológicos y humanos en cada Municipio; asimismo facilita la creación e incorporación de nueva información, ya que él mismo se crea a partir de los requerimientos municipales.

En este sentido, el **SIGA** está pensado para diagnosticar, clasificar, evaluar y prever los efectos potenciales que generan los desastres ambientales. Es una herramienta metodológica que permite crear políticas de mitigación y prevención, a través de planes de ordenamiento sustentable del territorio para el corto, mediano y largo plazo.

Se puede acceder a La Guía para la construcción del SIGA a través de <http://ftp.chasque.apc.org/sema/castellano/act/siga.html>

¹⁴⁵ ver <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc16641/doc16641.htm>

¹⁴⁶ <http://www.iadb.org/index.cfm?language=spanish>

¹⁴⁷ www.femica.org

¹⁴⁸ www.chasque.apc.org/sema/castellano/sema/sema.htm

Recopilación de Herramientas para la Gestión Local del Riesgo - Apoyo a las Autoridades Locales de Ciudades de América Central para la Gestión del Riesgo. (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos UN – HABITAT e IDRC Canada, 2007) <http://www.eird.org/index-esp.html>

Recopilación de Herramientas para la Gestión Local del Riesgo

FRAGMENTOS DE LA PRESENTACIÓN

UN- Hábitat como agencia dedicada a la promoción de ciudades y comunidades social y ambientalmente sostenibles, apoya a las personas tomadoras de decisiones y comunidades locales a enfrentar los desafíos que plantea la rápida urbanización que está viviendo nuestro planeta. La Agenda Hábitat destaca claramente el vínculo entre asentamientos y la vulnerabilidad ante los desastres. Además, se enfatiza la necesidad de coordinación y estrecha colaboración con gobiernos locales y nacionales, así como con la sociedad civil, reconociendo el impacto negativo de los desastres particularmente sobre la población vulnerable y sobre las mujeres. [...]

Si bien en la región han existido avances normativos e institucionales en relación con la temática, aún son perceptibles carencias técnicas y financieras en el nivel más local –tales como la brecha existente entre el instrumental usado para la gestión de desastres y el usado para la gestión del desarrollo- que ponen de manifiesto la necesidad de ir acercando al ámbito municipal el acceso a herramientas existentes que puedan generar este vínculo necesario entre la gestión de riesgos y la planificación del desarrollo local.

Las metodologías para procesar e interpretar a nivel local la información son no sólo necesarias para su difusión a la población, sino sobre todo para facilitar la toma de decisiones locales y permitir una planificación estratégica. Además en el ámbito local se cuenta con recursos que van más allá de los financieros y técnicos: la buena organización comunitaria, el importante papel que desempeñan las mujeres en los espacios locales, la planificación participativa con perspectiva integrada de reducción de vulnerabilidades y riesgos, y la memoria histórica de las experiencias vividas, entre otras.

Esta recopilación de herramientas pretende ser un aporte a las organizaciones locales que contribuya a cerrar las brechas de información y acceso sobre instrumental disponible. Se trata de un análisis de herramientas para la gestión local del riesgo en una versión más amigable, accesible, y esperamos sea útil tanto a personas que desempeñan funciones técnicas como a aquellas que integran organizaciones locales. En la sección de anexos se ha incluido una Guía Metodológica para la Operación de las Mesas Locales Participativas en Gestión Integral del Riesgo, que ha sido producto del trabajo realizado con los Municipios de Panajachel, Guatemala; Yoro, Honduras; Tola, Nicaragua y Changuinola, Panamá.

Jorge Gavidia

Jefe Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
UN-Hábitat